

### ◆岸和田市

投稿日：2005年12月15日

氏名：小堀 善康

所属：市長公室人事課



### 人材育成型人事考課制度への挑戦

岸和田市では、平成14年3月に「人材育成基本方針」を策定し、「変革力と個性を持つ職員集団づくり」をコンセプトに人材育成に取り組んでいます。その中心となるシステムが「人材育成型の人事考課制度」で、平成15年度から管理・監督職を対象に、16年度からは対象を一般職員まで拡大して試行実施しています。

最初に評価制度の呼び方について、少しお断りしておきたいと思います。民間企業では「人事考課」と「人事評価」の両方が使われているようですが、「人事考課」呼ぶ企業の方がやや多いといわれています。一方、官公庁では国をはじめほとんどの自治体で「人事評価」という呼び方が使われています。岸和田市が、あえて「人事考課」を使うのには理由があります。『広辞苑』では、「考課」は「仕事の成績を調べて報告すること」とされ、「評価」は「ものの価値を定めること」「善悪、美醜などの価値を判定すること」となっています。評価制度は、職員の価値を決めるのではなく、業務上の行動や業績の判定であるべきだと考えていますので、自治体では一般的ではないのですがあえて「考課」と呼ぶことにしています。（この紹介文では、岸和田市の制度を呼ぶときは「人事考課」を使い、それ以外は官公庁で一般的な「人事評価」を使用することにします。）

### なぜ「人材育成型」なのか？

本市の人事考課制度の最も大きな特色は、従来からの「処遇管理型」人事評価制度とは全く異なった「人材育成型」であることです。なぜ、岸和田市では「人材育成」に主眼を置いた制度づくりを行ったのか。主な理由は、5つあります。

第1の理由は、「行政を変革し、新時代の行政を担う人材が育っていない」という危機感です。これまでのような研修だけに頼った人材育成では、残念ながら十分に人材が育っているとはいえません。年間に数時間あるいはせいぜい数日の研修で、職員が簡単に育つはずがありません。職員が本当に成長するのは、日々の仕事の実践を通してです。ところが、これまで人材育成は管理・監督職の重要な仕事であるという意識が低く、仮に労力を費やして部下を育成しても評価されることがないため、各職場でOJTが十分機能しませんでした。また、人事担当も「人材育成は研修担当の仕事で、われわれ人事担当の仕事ではない」と考え、今後どのよな人材がどの部門でどの程度必要となるという見通しを持たずに職員の昇格管理、配置管理を行ってきたのが現状です。このような状況で人材が育つはずがありません。

第2の理由は、人材を育てるためには、人的資源管理(Human Resource Management)を実現する総合的な人事システムの構築が必要ですが、そのシステムの中心となるのが人事考課制度だからです。

なぜなら、上述したように職員が育つのは仕事を通してですが、そこで最も重要なのは職員の自発性だからです。いやいや仕事をしたり、仕方なく研修を受けていると、能力向上は期待できません。意欲を持って仕事に向い「もっと仕事をレベルアップしたい」と思い、知識・スキル・情報を吸収しようと努めるとき、最も効果的な能力開発が行われます。つまり、キャリア(職務経験)を重ね、その中で自発的に学習するときに効果的な人材育成がなされるのであり、そのような環境を提供し、サポートする人事システムが求められているといえます。

例えば、人事考課や自己申告、庁内公募、人事の複線化といった職員の自主性を引き出すための制度や取り組みが必要であり、それらを総合する仕組みが必要です。

第3の理由は、開発にあたっていくつかの自治体の人事評価制度を検討しましたが、それらは全て「職員を管理(一方的にコントロール)する」という視点だけで作られているという印象でした。職員は評価の客体であり、管理の対象としてしか扱われていないのです。そのような制度が職員に受け入れられるはずはありませんし、職員に支持されない制度は機能しないことは明らかです。

第4の理由は、上司が一方的に部下を評価し、しかも、評価結果が秘密にされ本人に知らされないような制度では、人材育成にはつながりません。個々の職員が主体的にかかわるように、まず自己評価し、それに上司が評価をする。また、評価結果は全て本人にフィードバックし、能力開発のインセンティブを与えるようなオープンな関係による能力開発の仕組みづくりが必要です。

第5の理由は、人事評価は「給与を決定するための制度ではない」ということです。近年、自治体においても、「頑張った者が報われる制度に」あるいは「信賞必罰」をキーワードに民間企業の成果主義（評価結果を短期的に給与処遇へ反映させる給与制度）を導入しようという動きが見られます。そのような自治体では、給与処遇への反映が制度の主目的となっており、人材育成は2次的、3次的な扱いとなっています。

しかし、既に成果主義に傾注した多くの企業で、成果主義はモチベーションを下げるという皮肉な結果が出ています。「報酬と統制」の原理で職員を管理し働かせようという時代遅れの経営手法からの脱却、「内発と自律」を理念とする職員の自主性と「やる気」を引き出すマネジメントが新たに求められています。

このような理由から、岸和田市では給与処遇と切り離れた「人材育成型」の評価制度を開発・導入しました。

### 簡易コンピテンシーによる能力評価

制度の枠組みは、「コンピテンシーによる能力評価」と「目標管理による実績評価」の2本立ての構成となっています。管理職は目標管理によって実績を評価する、一般職はコンピテンシーによる評価で能力開発をする、という考え方です。コンピテンシーは、ハーバード大学の行動心理学者デビッド・マクレランドが提唱した概念で、アメリカ国務省との共同研究をもとに、ビジネス（採用時の能力評価）に応用されるようになったものといわれています。約10年前にベストセラーとなった「EQ～こころの知能指数」の著者ダニエル・ゴールマンは、マクレランドの直弟子です。IQ（考える知性）ではなく、EQ（感じる知性）が、コンピテンシーのなかでも中核となる能力とされています。

コンピテンシーによる評価は、高業績者の行動観察から成果に結びつく具体的な行動を抽出し、それを評価要素として評価するものです。従来の情意評価型の評価制度のような曖昧な潜在的能力の評価ではありません。客観的に観察される具体的な行動を基準として、職務上発揮された能力を評価するというものです。

日本では、1990年代の後半から導入され始めました。1997年に武田薬品工業が最初に導入し、その後富士ゼロックス、ソニー、東京電力が導入しました。2000年に入ると、ユニ・チャーム、日立製作所、アサヒビール、JTB、味の素などが続き、先進的な大企業を中心に導入されてきています。また、数年前からは自治体でもコンピテンシーの導入が始まっています。

コンピテンシーを使った能力評価では、一般的に「コンピテンシー辞書」と呼ばれる評価基準書が作成され、その基準にもとづいて行動をどのレベルにあるか判定するのが一般的です。しかし、相当なヴォリュームの「コンピテンシー辞書」を理解し、観察した部下の行動にあてはめてどのレベルに該当するか判定するには専門的な知識と訓練が必要となります。岸和田市の全管理・監督職員を正しい評価ができる水準にまで訓練することは、現実的に不可能です。

そこで、民間企業のリーダー研修で自己能力の認識ツールとして開発された「360度フィードバック」という多面評価に着目しました。コンピテンシーが特徴的に現れる具体的な行動に焦点をあて、そのような行動がどの程度の頻度で見られるかで判定する手法です。質的な判定ではなく、量的な判定なので訓練されていない人でも簡単に評価できるにもかかわらず、評価結果の信頼性は高いとされています。

岸和田市の能力評価は、この手法を応用したもので「簡易コンピテンシー」と呼んでいます。簡易コンピテンシーの利点としては、

- (1) 具体的な行動が基準なので評価が簡単でわかりやすい
- (2) 職員にどのような行動が求められるかを示す「行動規範」として能力開発の指標となる
- (3) フィードバック時に具体的な行動の有無などを説明する形となるので職員の納得が得られやすい
- (4) 制度のメンテナンスが簡単であるなどがあげられます。

評価は、各評価項目に示された行動がどの程度あるのかで判断しますが、まず各職員が自己評価し、それに対して上司が評価します。また、個性を生かし職員の主体性を引き出せるよう、上司ではなく本人が評価項目を選択できるとしているのも大きな特色です。

能力開発の出発点は「気付き（自己認識）」であるという考えから、上司とのフィードバック面談を実施して評価シートをそのまま返却することとし、評価結果を本人に全面的に開示しています。職員は、自己評価と上司の評価が、どこが同じで、どこが違っているか比較し、それによって自己の能力についての認識を深め、気付きを得ることができます。そして、それが能力開発へのインセンティブになると考えています。

評価の実施時期は、毎年11月としています。本人評価と上司による1次考課、2次考課を終えた評価シートは12月初旬に人事課へ提出されます。提出されたシートは、人事課の確認を経て1月初旬に各職場に送付され、上司から面談を通じて本人に返却されます。評価時期を11月という早い時期としているのは、評価結果を1月中に職員にフィードバックするためです。在課5年以上の職員は、2月に自己申告書（人事異動についての希望調書）を書きますが、その際の参考としてもらうねらいがあります。部課長も、この時期に昇格・異動内申書（昇格者の推薦と人事異動についての調書）を作成しますが、当然その際の参考にもなると考えています。

### 目標管理による実績評価

管理・監督職を対象に実施している目標管理は、本来の目的である組織マネジメントを向上させ組織の活性化をはかることを重視して運用しています。もちろん、評価によって従来からいわれている職務責任の明確化をはかるねらいもありますが、それ以上に、職員間で目標と価値の共有をはかり、目標達成に向けた組織のモチベーションを高めるコミュニケーションツールと位置付けています。

部長、課長、担当長が、それぞれ「組織目標設定シート」と「個人目標管理シート」を作成し、そのコピーを交換し合ってミーティングを持ちます。もちろん最終の目標設定と達成度評価には上司との個人面談を行います。この作業によって、管理・監督職の間に組織目標についての共通認識が生まれ、それが仕事のやりがい、価値の共有につながっていくものと考えています。

導入1年目は、不慣れなため相当な労力を必要とする作業でしたが、2年目以降は職員もシート作成に慣れ、スムーズに運用されるようになってきています。まだまだ評価のバラツキがあるのが課題ですが、目標管理の導入で組織マネジメントが格段に向上したのは確かです。

### マネジメント・サポート

このほか、課長を対象として、「マネジメント・サポート」という部下(3人以上)が上司を評価する多面評価も実施しています。この評価結果は、課長に部長からフィードバックされるだけで、能力評価には反映しないこととしています。

導入にあたっては課長の反応が気かりでしたが、意外にも多くの課長から「参考になる」と好評を得ています(平成17年3月に実施したアンケートでは、7割近い課長が「参考になる」としており、「参考にならない」との回答は1割程度でした)。リーダーは、やはり自分の行動が部下にどのように思われているのかを知りたいようです。

この制度は、課長にとって参考になるだけでなく、「評価」というもののイメージを変えるという意味も大きいと考えています。「評価は上司が部下に対してするもの」という従来のイメージから、「評価は、上司と部下がお互いに相手の良い点、悪い点について気付いたことを教え合うもの」というイメージへ確実に変わりつつあると感じています。

### 開発・導入時の2つの問題

制度導入については、これまで大したトラブルもなく順調に進んでおりおおむね軌道にのりつつあります。しかし、最初から何も問題がなかったわけではありません。ここで開発・導入にあたって直面した問題について振り返っておきたいと思えます。

まず、1つ目は労働組合の「成果主義を導入し管理の強化をはかる人事評価制度」への強い反対でした。2つ目は、行政改革、公務員制度改革の流れの中で、人事評価は給与へ反映させ「信賞必罰」を実現するためのものという認識が支配的であったことです。処遇管理型(給与反映を目的)で進めば労働組合と衝突は避けられないし、進まないと外部からの批判を受けることになる。まさに前門の虎、後門の狼という状況でした。

しかし、この2つの問題には、発想を転換することで活路を切り開くことができました。そもそも成果主義(成績の給与への短期的な反映)には疑問を感じていました。民間の企業活動とは異なり、行政では成果とは何かが明確ではありません。また、民間では社員の給与原資は業績に連動しますが、行政組織では職員の給与原資は業績連動ではないということです。つまり、成果が明確でない中で、常に大きさが一定なパイ(給与原資)を職員で奪い合うだけです。成績優秀とされた一部の職員のモチベーションは一時的に向上するかもしれませんが、割を食って給与が下がる多数の職員が意欲をなくすことは目に見えています。また、古い組織風土・職員意識のなかでは評価そのものが、客観的で公平性になされるか大いに危惧されるどころです(富士通が失敗した原因のひとつは、古い体質の組織に突然に新しい成果主義を入れたことだといえます)。場合によっては、職員の不公平感を増大させる恐れさえあります。個々の職員ではなく、職員集団全体のモチベーションはどうかという視点で見た場合、成果主義はマイナスに作用することは明らかだと判断しました。人事管理のミッションは、いうまでもなく「職員の能力を最大限に引き出し、組織の力を最大化する」ことにあります。評価結果を給与に反映させることが、職員の能力開発と活用、モチベーションの高揚になるならばそうすれば良いし、ならないと判断しなければいけない、と考えました。そこで、給与へ反映させない、人材育成に徹した制度にしようかと決断したのでした。

制度開発は、平成14年9月から約半年の期間で行いました。企画コンペによりコンサルティングを選定し、文字通り共同作業で開発にあたりました。市のスタッフは、市長公室長、人事課長、人事研修係長、そして主担者の私の4名です。コンサルティングの研究員には、制度全体の設計・運用方法の決定へのアドバイス、目標管理による評価の部分の制度づくりを担当してもらいました。コンピテンシーによる能力評価については、研究員のアドバイスを得ながら、職員アンケートの結果などをもとに4名のスタッフで議論を重ね制度をつくり込んでいきました。こうして人材育成型の人事考課制度が生まれました。

上司の理解と後押しが大きな力となり、庁内合意もスムーズに得ることができました。そして、問題であった労働組合も、協議と交渉の中で「給与決定のための制度ではなく、人材育成を目的とした制度」であることを説明し、誠実に真意を伝えることで理解を得ることができました。

### 導入過程での最大の問題は・・・

導入の過程では、もう1つ大きな問題が残されていました。それは、いかに職員の理解を得るかです。簡単そうに見えて、実はこれが最も難しい問題なのです。人事考課のような制度は、職員に制度の目的を本当に理解してもらい、納得してもらわないと機能しません。簡単な制度説明会だけで一方的、強制的に押し付けると、職員は「やらされ感」を持つだけで必ず反発を招くこととなります。「近道はない、とにかく研修会を通じて人事担当者が自らの思いを伝え職員に理解してもらえない」と思いました。

研修会は受講者一人ひとりと目を合わせて語りかけられるように、1回を40～50名規模で設定しました。初年度は部長～担当長(約350名)を対象に年間4回(20時間)の研修を実施(延べ実施回数は36回で約170時間)。対象を主査・一般職員(約650名)にまで拡大した導入2年目は、主査・一般職員に年間1回(3時間)、管理・監督職に年間3回(11時間)実施しました(延べ実施回数は42回で約140時間)。

研修内容も、単なる評価基準や評価シートの書き方の説明だけではなく、制度の理念・目的の説明に重点を置きました。建前ではなく自分の言葉で人事担当の本音を語り、グループ討議や質疑などで出た受講者の声は、すぐに制度の運用に反映させるようにしました。

このような人事課の取り組み姿勢を見て、多くの職員が「人事課は、本気で人事考課制度を導入して人材育成をしようとしている」と受け止めてくれたように思います。大きなトラブルもなく2年間の試行を終えることができ、制度運用はおおむね軌道に乗りつつあると思っています。

### 今後の課題は

今後の制度運用上の第一の課題は、「育成面談」実施の徹底です。今年3月の職員アンケートでは、能力評価シートの返却に際して「面談があった」との回答は約7割でした。つまり、残り3割は面談がなく評価シートだけ返された状態なのです。人材育成のための制度としての機能を発揮できるかどうかは、上司と部下がオープンに語り合い信頼関係を築けるかどうかにかかっています。そのためには、面談実施率を10割に近づけることが不可欠であると考えています。

もう1つの大きな課題は、人事課が評価結果を活用し、人事・研修へどのように反映させて職員のキャリアアップを支援していくのかということです。これについては、まだ暗中模索の状態、報告できるまでに至っていません。今後、自己申告制度の充実や、複線型人事の検討、研修体系・内容の改革と並行して、評価結果の昇格・配置管理への活用を積極的に進めていきたいと考えています。

### 人事育成の大きな潮流を

2年余り実際に制度を運用してみても思うのは、「給与を決定するための制度」という先入観さえ捨てれば、人事評価制度は本当に自由な制度設計・運用ができ、人材育成と組織の活性化に活用できるものだということです。

例えば、評価結果を本人に知らせて上司がどんな評価をしたか分かると、職場の人間関係が悪くなるというのがこれまでの一般的な見方でした。しかし、職員アンケートでは、「人間関係がギクシャクするようになった」との回答はわずか5%で、「良い刺激となった」が37%と大きく上回っています。「人材育成」を第一に考えた評価制度であれば、オープンな運用が可能だと実感しています。

繰り返しになりますが、人事管理の目的は「職員の持つ能力を最大限に発揮させ、組織の力を最大化すること」です。職員を評価すること、給与に差をつけるが目的ではありません。今後、自治体の行財政運営はますます厳しさを増し、これまで以上に改革が求められるでしょう。また、数年後から団塊の世代の職員が大量退職していきます。公務員制度改革の成り行きを傍観するだけで、旧態依然とした人事管理を継続する自治体は、間違いなく取り残されるでしょう。人材育成に真剣に取り組む、変革力をもつ職員を育成できた自治体だけが生き残れるだろうと考えています。

人事担当者の多くが、ようやく「処遇管理型」では一時的な効果はあっても、本当の人材の育成・活用につながらないということに気づき始めました。しかし、勇気を持って「人材育成型」へ脱皮するところまでいかない自治体が大半です。ひとつ、またひとつと「人材育成型」の人事考課制度を導入する自治体が増え、それらの自治体がオープンに情報交換することが、やがては大きな潮流をつくり、全国の自治体を活性化させるものと確信しています。

### 【参考】

岸和田市の取組みについて詳しく知りたいと思われた方は、下記の拙稿をご参照いただけましたら幸いです。

- ・「岸和田市の人材育成型人事考課制度」(総務省『地方公務員月報』2004年2月号)
- ・「人材育成基本方針と研修の改革～個性豊かな人材をつくるために～」(ふくしま自治研修センター『トライアングル第15号』2004年3月)
- ・「分権時代の人材マネジメントー『統制と報酬』から『内発と自律』へ～」(日本都市センター『都市とガバナンス第6号』2005年3月)
- ・「キャリア開発と自治体の人材マネジメント」(地方公務員等ライフプラン協会『ALPS』2005年6月)
- ・「人材育成型人事考課制度の設計思想」(神戸都市問題研究所『都市政策』2005年7月)